



FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
20 APRILE 2016

Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a camere separate” nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016

di Giovanni Piccirilli
Ricercatore di Diritto costituzionale
Luiss Guido Carli – Roma

Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a camere separate” nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*

di Giovanni Piccirilli

Ricercatore di Diritto costituzionale
Luiss Guido Carli – Roma

Sommario: 1. Le disposizioni sull’elezione dei giudici costituzionali. – 2. Le ipotesi alternative circolate nei lavori preparatori. – 3. Le ragioni della scelta operata (e le asimmetrie che da essa potrebbero conseguire). – 4. Un aspetto forse marginale, ma bisognoso di completamento: le modalità di compilazione dell’elenco *ex art.* 135, settimo comma, Cost. – 5. L’impatto sull’elezione dei prossimi giudici costituzionali.

1. Le disposizioni sull’elezione dei giudici costituzionali

La legge costituzionale¹ approvata in seconda deliberazione della Camere il 12 aprile 2016 (e pubblicata, ai sensi dell’art. 3 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in Gazzetta Ufficiale, Serie

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ Benché la questione esuli dall’oggetto del presente contributo, sembra opportuno motivare la scelta compiuta nel testo nel senso di qualificare l’atto approvato dal Parlamento, in seconda deliberazione il 12 aprile 2016, non come una “legge di revisione costituzionale”, ma come una (altra) “legge costituzionale”, nonostante per la massima parte si componga di disposizioni novellanti articoli della Costituzione vigente, e dunque la prima opzione potrebbe apparire preferibile sulla base di un giudizio di prevalenza. Tuttavia, una più attenta considerazione non solo dei precedenti, ma anche delle disposizioni legislative relative allo svolgimento del referendum costituzionale sembra suggerire conclusioni diverse.

Com’è noto, infatti, la legislazione di attuazione costituzionale differenzia la formulazione del quesito referendario nelle due diverse ipotesi richiamate: l’art. 16 della l. 352 del 1970 prevede infatti che per le “leggi di revisione costituzionale” sia riportata la numerazione degli articoli della Costituzione oggetto di revisione (“Approvate il testo della legge di revisione degli articoli... della Costituzione, concernenti..., approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero... del... ?”); diversamente, per le (altre) “leggi costituzionali” il quesito deve contenere il titolo dell’atto (“Approvate il testo della legge costituzionale.. concernente... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero... del... ?”). V., sul punto, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, p. 168 s.

Generale n. 88 del 15 aprile 2016) interviene, tra l'altro, a ridisciplinare il procedimento di elezione dei giudici della Corte costituzionale di derivazione parlamentare.

Il suo art. 37 reca una modifica all'art. 135, primo comma, Cost. – ove di prevede, com'è noto, l'elezione di 5 giudici della Corte costituzionale da parte dal Parlamento in seduta comune – stabilendo che il medesimo procedimento avvenga “a Camere separate” e attribuendo alla (sola) Camera l'elezione di 3 giudici costituzionali e al (solo) Senato l'elezione degli ulteriori 2.

Alla modifica della disposizione sulla titolarità dell'elezione dei giudici eletti dal Parlamento si accompagnano ulteriori interventi relativi alle modalità di elezione degli stessi giudici costituzionali, recate dagli artt. 38, comma 16, e 39, comma 10, della stessa legge costituzionale, finalizzati, rispettivamente, a novellare l'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in modo tale da riferire le maggioranze ivi richieste (senza modificarle) alle due Camere individualmente intese, nonché a stabilire che, in sede di prima applicazione, le nuove nomine siano attribuite “alternativamente, nell'ordine” alla Camera e al Senato.

Alla luce delle tre disposizioni citate emerge dunque il seguente quadro complessivo: i giudici costituzionali restano 15; la componente della Corte costituzionale di derivazione parlamentare

La presenza nel testo in parola di disposizioni ulteriori – quali, tra le altre, proprio la novella all'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, di cui si discute in questo contributo, ma anche le disposizioni sul ruolo unico dei dipendenti del Parlamento (art. 40, comma 3) – porta a ritenere che la qualificazione dell'atto come “legge di revisione costituzionale”, e dunque della elencazione nel quesito dei soli articoli della Costituzione oggetto di novella, senza la contestuale indicazione delle parti ulteriori, finirebbe per fornire una informazione parziale (in quanto omissiva di tali parti ulteriori dell'atto, e quindi distorta e distorsiva) all'elettore. Al contrario, solo il riferimento all'intitolazione dell'atto appare idoneo a individuarlo nella sua interezza e senza possibili ambiguità.

È ben vero che il rinvio alla pubblicazione notiziale dell'atto potrebbe in qualche modo “colmare” la parzialità dell'informazione presente sulla scheda; ma, per assurdo, l'elettore che volesse andare a ricercare il testo nella Gazzetta Ufficiale alla quale il quesito rinvia, lo troverebbe ugualmente menzionato con il suo titolo, e non con l'elencazione degli articoli della Costituzione oggetto di novella. Inoltre, si è consapevoli che l'inserimento del titolo dell'atto nel quesito referendario finisce per valorizzare notevolmente gli intenti dei proponenti originari (e dunque, in questo caso, del Governo), con tutti i limiti propri di qualsiasi autoqualificazione, per altro relativa a un testo che ha subito importanti modifiche nel corso dell'esame parlamentare (ed è stato solo marginalmente modificato nel titolo). Il Governo, non a caso, ha optato per un titolo altamente connotativo e, in qualche modo, “tendenzioso”, in luogo dei più usati “titoli muti”, talché sulla scheda referendaria comparirà la seguente domanda: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 88 del 15 aprile 2016?»).

Tuttavia, pur con i limiti segnalati, la soluzione suggerita appare l'unica in grado di assicurare completezza e univocità della informazione presente sulla scheda e, del resto, risulta conforme ai precedenti del 2001 e del 2006, in occasione dei quali, tuttavia, gli atti sottoposti a referendum recavano appunto titoli “muti” (“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” e “Modifiche alla parte II della Costituzione”).

resta di 5 giudici; la elezione di questi non avviene più da parte del Parlamento in seduta comune, bensì da parte delle due Camere che, separatamente, ne eleggono, rispettivamente, 3 (la Camera) e 2 (il Senato); il *quorum* di elezione resta immutato tanto nei primi due scrutini che in quelli seguenti, essendo richiesta dapprima la maggioranza dei due terzi dei componenti e poi quella dei tre quinti dei componenti, ma tali maggioranze sono ora riferite al *plenum* di ciascuna Camera individualmente considerata; il passaggio al nuovo sistema di elezione prevede che, una volta entrata in vigore la modifica costituzionale (e, come si vedrà, terminata la legislatura), il primo giudice ad essere eletto secondo il nuovo sistema spetti alla Camera, il successivo al Senato e così via, fino al rinnovo completo dei cinque giudici eletti dal Parlamento in seduta comune; a seguire, alla cessazione del mandato di ciascun giudice eletto da una delle due Camere, sarà lo stesso ramo del Parlamento che ha eletto il giudice uscente a eleggerne il sostituto.

Infine, per completezza, va segnalata anche l'ulteriore modifica recata dallo stesso art. 37 della legge costituzionale all'art. 135, settimo comma, Cost., nella parte in cui rivede, alla luce della mutata composizione del Senato, i requisiti soggettivi per l'individuazione dei cittadini da poter includere nell'elenco da cui sono sorteggiati i giudici aggregati per i giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica. A tal fine, si richiede ora la sussistenza dei requisiti per l'elezione a deputato, in luogo di quelli per l'elezione a senatore precedentemente previsti.

2. Le ipotesi alternative circolate nei lavori preparatori.

La modifica del sistema di elezione dei giudici costituzionali di derivazione parlamentare è stata definita nel corso dell'*iter* di discussione a seguito di diversi cambiamenti in occasione dei vari passaggi parlamentari.

L'originaria proposta governativa² prevedeva una soluzione sostanzialmente identica a quella giunta poi ad approvazione, distaccandosene solo per la diversa denominazione del Senato ("delle autonomie") utilizzata in quella sede a partire dalla novella recata all'art. 55 Cost. La denominazione di "Senato della Repubblica" veniva tuttavia ripristinata nel corso del dibattito in

² V., in particolare, l'art. 31 dell'originario A.S. 1429, presentato l'8 aprile 2014. Per semplificare (e rendere quanto possibile precisi) i riferimenti alle diverse versioni del testo nel procedere del suo *iter* parlamentare si utilizzeranno le seguenti dizioni, riprendendo la numerazione degli atti parlamentari interessati: A.S. 1429, discusso dalla 1^a Commissione del Senato nella primavera-estate 2014; A.S. 1429-A, discusso dall'Assemblea del Senato nell'estate 2014; A.C. 2613, discusso dalla I Commissione della Camera nell'autunno 2014; A.C. 2613-A nei primi mesi del 2015; A.S. 1429-B dal Senato (Commissione e Assemblea) discusso a cavallo dell'estate 2015, approvato senza emendamenti dalla Commissione e poi modificato dall'Assemblea in prima deliberazione il 13 ottobre 2015. Nel successivo passaggio parlamentare alla Camera non si sono avute ulteriori modifiche, concludendo così la prima deliberazione ex art. 138 Cost.

occasione della prima approvazione del testo da parte dello stesso Senato (conclusasi nell'agosto 2014), rimanendo poi inalterata nel seguito dell'*iter*.

Nel successivo passaggio parlamentare presso la Camera dei deputati (marzo 2015) la modifica all'art. 135 Cost. veniva però soppressa, riconsegnando di conseguenza l'elezione dei giudici costituzionali di derivazione parlamentare alle Camere riunite, per essere ripristinata più tardi al Senato (ottobre 2015)³ nella versione che è poi giunta ad approvazione in seconda deliberazione.

Oltre all'opzione di una elezione "a Camere separate", nel dibattito parlamentare e in occasione delle audizioni svoltesi a margine di esso, sono state avanzate numerose ulteriori soluzioni alternative, alcune in via più o meno provocatoria o anche con finalità meramente ostruzionistiche.

Dal punto di vista delle iniziative emendative diverse sia dal testo approvato che dal mantenimento dello *status quo* ora vigente, e limitandosi a solo alcune di esse (anche in considerazione dell'elevatissimo numero di quelle presentate), può essere utile ricordarne alcune delle principali, quali: quelle rivolte alla riduzione dei componenti della Corte costituzionale⁴; quelle tendenti alla eliminazione dei giudici eletti dalle supreme magistrature⁵, o alla modifica dei requisiti di carriera per i magistrati eleggibili, sia in senso ampliativo⁶ che restrittivo⁷; quelle tese a modulare diversamente il riparto tra le diverse componenti⁸ o quello tra i due rami del Parlamento, fermo restante il numero di 5 giudici di elezione parlamentare⁹; le proposte finalizzate alla modifica del *quorum* di elezione da parte del Parlamento (tanto a Camere riunite¹⁰

³ V., in questo senso, l'emendamento 37.200 dei senn. Finocchiaro e altri, relativo all'A.S. 1429-B, approvato nella seduta dell'Assemblea del Senato nella seduta dell'8 ottobre 2015.

⁴ V. la proposta emendativa del sen. D'Alì, n. 36.3, relativa all'A.S. 1429-A, che riduceva a 11 i componenti della Corte, modulando di conseguenza i numeri delle diverse componenti (nella specie: 2 da parte del Presidente della Repubblica, 3 da parte delle supreme magistrature, 4 dalla Camera e 2 dal Senato).

⁵ Così la proposta emendativa n. 31.6 dei senn. Romani e altri, relativa all'A.S. 1429-A, finalizzata ad aumentare a 10 il numero di giudici costituzionali di derivazione parlamentare e facendone eleggere 5 a ciascun ramo del Parlamento.

⁶ La proposta emendativa n. 36.8 dei deputati Bianconi e Centemero, relativa all'A.C. 2613, soppressiva dell'aggettivo "supreme", e dunque finalizzato a rendere eleggibile qualunque magistrato ordinario, amministrativo o contabile.

⁷ In questo senso la proposta emendativa dei senn. Palma e altri, n. 36.6, relativa all'A.S. 1429-A.

⁸ V. la proposta emendativa dei deputati Toninelli e altri, n. 36.9, relativa all'A.C. 2613, che chiedeva la modifica del primo comma dell'art. 135 Cost. al fine di determinare la seguente composizione della Corte: "un quinto nominati dal Presidente della Repubblica, tre nominati dalla Camera dei deputati, quattro nominati dal Senato della Repubblica e cinque dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative".

⁹ Così le proposte emendative presentate all'A.S. 1429, dai senn. Centinaio e Bisinella, analoghi a quelli dei senn. Zeller e altri, nonché De Petris e altri.

¹⁰ Proposta emendativa n. 36.14, dei deputati Toninelli e altri, relativa all'A.C. 2613, finalizzata all'estensione del quorum dei due terzi anche agli scrutini successivi al secondo, nonché alla introduzione di vere e proprie candidature.

che separate¹¹); o finanche quelle tese, addirittura, a trasformare la Corte costituzionale in un organo interamente composto da soggetti eletti a suffragio universale e diretto da parte del corpo elettorale¹².

Dal punto di vista invece degli spunti emergenti nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito delle attività conoscitive attivate dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, si segnala anche l'ipotesi di affidare l'elezione di tutti e cinque i giudici costituzionali al Senato, nella sua mutata composizione¹³.

3. Le ragioni della scelta operata (e le asimmetrie che da essa potrebbero conseguire)

Benché l'innovazione in commento sia stata oggetto di notevoli critiche sollevate nel dibattito contemporaneo all'*iter* parlamentare¹⁴, alcune motivazioni alla sua base sembrano tuttavia potersi considerare condivisibili. Il ruolo e gli equilibri del Parlamento in seduta comune, infatti, non possono ritenersi immutati dinanzi alla drastica riduzione dei componenti del Senato della Repubblica, che passa da 315 a 95 membri elettivi, oltre ai senatori di diritto e di nomina presidenziale.

Per chiarire l'impatto che viene a verificarsi sulle maggioranze richieste per l'elezione dei giudici costituzionali, si consideri che i due terzi e i tre quinti del Parlamento in seduta comune corrispondono attualmente – considerando il numero di senatori di diritto e a vita attualmente in carica – a 634 e 571 voti. Nel Parlamento riformato, nel quale la Camera dei deputati resta di 630 membri e il Senato scende, al momento, a 102 – includendo anche la permanenza degli attuali senatori di diritto e a vita, nonché la nomina dei senatori *ex art.* 59, secondo comma, Cost. (nel limite previsto dall'art. 40, commi 4 e 5, del disegno di legge costituzionale¹⁵) – le stesse maggioranze scenderebbero, rispettivamente, a 488 e 439.

¹¹ Proposta emendativa n. 36.10, dei deputati Scotto e altri, relativa all'A.C. 2613.

¹² Cfr. la proposta emendativa 31.15 dei senn. Centinaio e Bisinella, relativa all'A.S. 1429.

¹³ In questo senso, l'intervento di N. Lupo in occasione dell'audizione nell'ambito della indagine conoscitiva svoltasi presso la I Commissione della Camera dei deputati il 16 ottobre 2014 (v. il resoconto stenografico, p. 10), successivamente ripreso in sede di audizione presso la 1^a Commissione del Senato, il 28 luglio 2015 (v., nello stenografico, p. 52). La medesima posizione è stata condivisa, nel corso delle stesse audizioni, da F.S. Marini (alla Camera, p. 20) e da R. Toniatti (al Senato, p. 79, che ha anche aggiunto un esplicito riferimento alla possibilità di ricavare uno specifico ruolo di nomina da parte delle autonomie speciali).

¹⁴ Una presentazione delle posizioni critiche è offerta da A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme "dirette", "indirette" e mancate*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 21 s., spec. p. 22 s.

¹⁵ Si prevede che il numero dei "nuovi" senatori di nomina presidenziale (a regime, 5) non possa eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di 5, considerando anche la permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Al momento sono presenti, oltre a 2

È di immediata evidenza che nella riunione di due Assemblee con numeri così diversi finirebbe per ridurre enormemente l'influenza dell'apporto del Senato dinanzi alla capacità della maggioranza della Camera dei deputati di giungere da sola a numeri molto vicini a quelli richiesti. Non si dimentichi poi che la Camera dei deputati sarebbe comunque eletta con un sistema *majority assuring*, quale quello definito dalla l. 52 del 2015, che con il premio di maggioranza assicurerebbe alla lista più votata non meno di 340 seggi, ai quali andrebbero inoltre aggiunti quelli ulteriori che verosimilmente verrebbero conseguiti nella circoscrizione estero, nonché all'interno delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige¹⁶.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, non appaiono casuali le richiamate oscillazioni avvenute durante l'*iter* parlamentare in sede di definizione del testo sul punto. Come si è detto, infatti, il Senato ha sempre confermato il proprio orientamento favorevole all'elezione "a Camere separate", mentre invece la Camera dei deputati aveva deciso in un primo momento per la soppressione di tale modifica, confermando in qualche modo la propria "preferenza" (nel senso del perseguimento del proprio "interesse" istituzionale) nel mantenimento dell'elezione in un Parlamento in seduta comune maggiormente dominabile da parte della Camera (pienamente) politica.

In ogni caso, anche a prescindere dal perseguimento o meno di posizioni di vantaggio da parte delle singole Assemblee, preme sottolineare la permanenza del medesimo *quorum* previsto dalla disciplina previgente – tanto nei primi scrutini, quanto nei successivi – e dunque la necessità di aggregare maggioranze non solo superiori a quelle previste per l'ordinaria attività legislativa, ma finanche superiori a quanto richiesto per il procedimento di revisione costituzionale¹⁷. Certo, la

senatori di diritto (Ciampi e Napolitano), 4 di nomina presidenziale a vita (Cattaneo, Monti, Piano e Rubbia). Dunque, nell'immediato, il Presidente della Repubblica potrebbe nominare un solo senatore *ex art. 59*, secondo comma, Cost.

¹⁶ I voti espressi nelle due Regioni citate concorrono infatti alla determinazione delle cifre elettorali nazionali delle singole liste ai fini del raggiungimento della soglia di sbarramento del 3%, come pure del computo dell'effettivo raggiungimento del 40% nel primo turno da parte della lista più votata, nonché ai fini dell'ammissione delle due liste più votate che non hanno raggiunto il 40% all'eventuale turno di ballottaggio (cfr. l'art. 83, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, nel testo novellato dalla l. 52 del 2015). Tuttavia, i seggi attribuiti in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige sono ulteriori rispetto a quelli attribuiti attraverso il premio di maggioranza.

¹⁷ Sul rilievo delle maggioranze previste per l'elezione dei giudici costituzionali si vedano – *a contrario* – le ampie argomentazioni di S. GALEOTTI, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, p. 56 s., nonché ID., *In tema di deliberazione del Parlamento in seduta comune (ancora sulla maggioranza prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali)*, ivi, 1956, p. 461 s., ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, II, p. 875, profondamente critiche nei confronti della originaria previsione, in via legislativa (da parte dei commi primo e secondo dell'art. 3 della l. 87 del 1953), della maggioranza dei tre quinti dei votanti e poi dei presenti. Sulla innovazione costituita dalla l. cost. n. 2 del 1967, che ha "costituzionalizzato" il *quorum*, introducendo una disciplina derogatoria dell'art. 64, terzo

mera trasposizione del *quorum* nel mutato contesto costituzionale potrebbe non essere ritenuta idonea, di per sé, al mantenimento degli standard di garanzia attuali, in quanto andrebbe riconosciuta la problematicità (o, almeno, la necessità di una riflessione) dell'aver riferito quelle maggioranze, comunque alte, a un organo dalla numerosità assai ridotta, com'è appunto il “nuovo” Senato, rendendole inevitabilmente raggiungibili con maggiore facilità.

Da un'ulteriore prospettiva, è opportuno segnalare come non sia possibile affrontare in questa sede gli effetti del procedimento “a Camere separate” sulla qualificazione dei giudici costituzionali in relazione alla composizione del Senato prevalentemente “regionalista”, analisi che necessiterebbe di uno spazio e di un respiro diversi da quelli a ora disposizione. Al contempo, però, sembra opportuno ricordare come il dibattito sul tema sia alquanto risalente e già affrontato in maniera approfondita, anche in occasione dei precedenti tentativi di modifica del procedimento di elezione dei giudici costituzionali¹⁸. Riprendendo le argomentazioni sviluppate in quella sede, sembra opportuno discostarsi da alcune tesi, avanzate nel corso del dibattito sulla revisione costituzionale, relative alla possibilità di vedere nei membri della Corte costituzionale eletti dal solo Senato una sorta di “giudice regionalista” o simili. Certamente, alla luce della composizione del Senato e della espressione di volontà rappresentata dalla elezione in seno ad esso, i due giudici costituzionali eletti da quel ramo del Parlamento saranno in qualche modo “graditi” al sistema delle autonomie regionali (e locali, visto che oltre un quinto del Senato sarà composto da sindaci), alla luce di una loro “sensibilità per il valore della differenziazione”¹⁹. Tuttavia, appare alquanto fuorviante ritenerli perciò dei “difensori” degli interessi delle autonomie, se non altro alla luce dell'evidente paradosso di sottintendere che anche i giudici costituzionali eletti all'interno delle supreme magistrature rappresentino gli interessi dello specifico organo di provenienza. Per non dire delle conclusioni ancor più paradossali che deriverebbero dall'estendere le stesse considerazioni ai giudici nominati dal Presidente della Repubblica.

comma Cost. al fine di spingere alla condivisione della scelta tra maggioranza e opposizione, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Il Mulino, 1991, p. 395.

¹⁸ Su tutti, si ricordi la posizione espressa in favore della apertura alle autonomie regionali (e, in via mediata, anche a quelle locali) del procedimento di nomina dei giudici costituzionali da parte di M. CARLI, *La “regionalizzazione” riguarda anche la Corte*, in *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere. Atti del Seminario di Roma del 14 marzo 2003*, a cura di A. Anzon, G. Azzariti e M. Luciani, Torino, 2004, p. 199 s.

¹⁹ In questo senso, efficacemente, M. CARLI, *La “regionalizzazione” riguarda anche la Corte*, cit., p. 200.

Semmai, proseguendo nella medesima linea di ragionamento, sembrerebbero doversi derivare analisi di tutt'altro tipo, almeno relativamente a due profili particolari. In primo luogo, si potrebbe rilevare la problematicità della permanenza nel testo costituzionale novellato delle ulteriori attribuzioni del Parlamento in seduta comune, stante la loro non “distribuzione” tra le Camere individualmente intese. In secondo luogo, considerazioni non dissimili sembrerebbero emergere dinanzi agli interventi tesi a innovare il testo costituzionale nel senso di una sorta di “rafforzamento” dell'autonomia del Parlamento in seduta comune. Ci si riferisce, nel primo caso, alla elezione dei componenti “laici” del CSM²⁰, come pure al voto sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, che appunto restano senza variazioni in capo al Parlamento in seduta comune. Nel secondo caso, invece, ci si riferisce alla innovazione determinatasi nel procedimento di elezione dello stesso Presidente della Repubblica, all'interno del quale è stata eliminata la partecipazione dei delegati regionali, ritenendola “assorbita” alla luce della nuova composizione del Senato²¹, i cui componenti sono appunto eletti dai Consigli regionali.

A questo proposito, il ricorso alla comparazione avrebbe forse potuto offrire qualche spunto di non poco interesse per il legislatore costituzionale. Nel caso tedesco, infatti, nel quale si replica una notevole asimmetria nella numerosità delle due Camere federali, l'elezione del Presidente federale avviene da parte della “Assemblea federale”, un organo costituito da un numero uguale di membri del *Bundestag* e delegati eletti con criterio proporzionale dalle assemblee legislative dei *Länder*²². Una soluzione analoga poteva magari essere percorsa richiedendo che la Camera dei deputati eleggesse al proprio interno un numero di delegati pari ai senatori o, eventualmente, pari al doppio dei senatori, qualora si fossero volute rispettare le proporzioni tra deputati e senatori nel Parlamento in seduta comune prefigurato dal Costituente.

²⁰ Sul punto v., diffusamente, M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in www.federalismi.it,

Focus Riforma costituzionale, n. 6/2016, spec. p. 5, ove afferma l'inidoneità dei *quorum* stabiliti dalla legge istitutiva del CSM a garantire una scelta equilibrata e pluralistica dei membri laici, alla luce della combinazione tra riduzione del numero dei senatori e sistema elettorale della Camera dei deputati.

²¹ Sul punto, *contra*, R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 7, il quale propone di incrementare il numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, anziché eliminarli, al fine di rendere la numerosità del collegio (e dunque, l'incidenza dei deputati) maggiormente simile a quella attuale.

²² Cfr. l'art. 56, par. 3, della Legge fondamentale.

4. Un aspetto forse marginale, ma bisognoso di completamento: le modalità di compilazione dell'elenco ex art. 135, settimo comma, Cost.

Quale che sia il giudizio di merito sulla scelta percorsa dal legislatore costituzionale di attribuire alle due Camere separatamente l'elezione dei giudici costituzionali sembra comunque opportuno rimarcare, almeno a una prima lettura, la completezza e la autoapplicatività delle norme fin qui richiamate.

Un problema diverso e di non semplice soluzione risulta emergere invece dall'intervento relativo alla compilazione dell'elenco di cui all'art. 135, settimo comma, Cost., all'interno del quale sorteggiare i giudici aggregati per i giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica. Il legislatore costituzionale, infatti, si è limitato al richiamato coordinamento del testo costituzionale con la mutata composizione delle Camere, opportunamente facendo riferimento ai requisiti per l'eleggibilità a deputato (in luogo di quelli per l'eleggibilità a senatore) per i soggetti da inserire in tale elenco.

Tale modifica sembra appunto doverosa, in quanto una sua assenza avrebbe determinato la paradossale conseguenza di restringere l'ambito entro il quale selezionare i potenziali giudici aggregati a un insieme composto da soli consiglieri regionali e sindaci, le cui cariche costituiscono necessariamente – *ex art. 57 Cost.*, come novellato – i requisiti per l'elezione a senatore²³.

Tuttavia, nella parte non incisa da modifiche ne risulta un testo costituzionale all'apparenza di difficile applicazione, in quanto in esso permane il rinvio alle “stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari” ai fini della definizione di tale elenco. L'applicazione di tale disposizione sembra appunto alquanto difficile in quanto le modalità di elezione dei giudici costituzionali, come modificate dalla stessa legge di revisione costituzionale (ossia “a Camere separate”), non risultano percorribili per la compilazione di tale elenco, non vedendosi come sia possibile operare un rinvio alle “nuove” modalità di elezione dei giudici, stante la continuità del riferimento al “Parlamento” come soggetto deputato a tal fine. E, anche provando a cercare una soluzione interpretativa, non è chiaro secondo quali criteri e alla luce di quali principi dovrebbero essere suddivisi i 45 soggetti da eleggersi.

Da un primo punto di vista, si potrebbe provare a interpretare il rinvio alle “modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari” come un rinvio fisso, nel senso che esso continui – pur nel mutato quadro costituzionale – a rimandare al sistema di elezione previsto dal testo originale della Costituzione, ossia da parte del Parlamento in seduta comune. Ma sembrerebbe in qualche modo

²³ ... oltre, ovviamente, alle ulteriori specificazioni che, sul punto, darà la legge sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, Cost.

paradossale che una interpretazione in senso recettizio della disposizione rinviante possa scaturire proprio dall'intervento con cui si novella la disposizione oggetto di rinvio. Analogamente, sembrerebbe paradossale interpretare lo stesso rinvio come recettizio ma tuttavia limitato al *quorum* richiesto per l'elezione (talché l'elezione dovrebbe avvenire con le medesime maggioranze, applicate però "a Camere separate"), restringendo dunque il concetto di "modalità" di elezione alla maggioranza richiesta e non anche al soggetto titolare della decisione (che appunto resta il "Parlamento", senza ulteriori specificazioni).

Al limite, mutuando anche in questo contesto le eventuali censure circa i giudici "regionalisti" (questa volta "aggregati"), si potrebbe tentare, per via analogica, di estendere anche la compilazione dell'elenco in parola alla competenza delle "Camere separate": riprendendo le proporzioni del "riparto" tra i due rami del Parlamento dei giudici costituzionali (3-2), si potrebbe ritenere di affidare alla Camera l'indicazione di 27 soggetti di tale elenco e al Senato dei 18 ulteriori, giungendo così al numero richiesto dalla Costituzione di 45. Tuttavia, a questo fine sembrerebbe necessario un qualche intervento interpretativo al fine di chiarire la correttezza della soluzione appena abbozzata, che in realtà avrebbe dovuto trovare opportuno fondamento nella stessa novella costituzionale.

5. L'impatto sull'elezione dei prossimi giudici costituzionali

Il momento di applicazione del nuovo regime di elezione dei giudici costituzionali previsto dalla legge costituzionale in parola è in parte dipendente anche dalle evoluzioni politiche successive alla (eventuale) entrata in vigore della stessa.

Le disposizioni menzionate (artt. 37, 38, comma 16, e 39, comma 10), infatti, pur entrando in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della legge costituzionale in Gazzetta Ufficiale (a seguito dell'esito positivo del referendum o, eventualmente, una volta decorso infruttuosamente il termine per la sua richiesta), troverebbero applicazione unicamente "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere", non essendo tra quelle che l'art. 41 indica come di immediata applicazione, benché tra queste ultime figurino alcune disposizioni comunque relative alla Corte costituzionale. Saranno infatti immediatamente applicabili, tra le altre²⁴, le disposizioni di cui all'art. 39, comma 11, che consentiranno, già

²⁴ L'art. 41 prevede inoltre l'immediata applicazione degli artt. 28 (soppressione del CNEL), 35 (fissazione del trattamento economico massimo per i consiglieri regionali al livello di quanto stabilito dalla legge statale per i sindaci dei comuni capoluogo di Regione), 39, commi 3 (non convocazione dei comizi per il Senato al termine della legislatura) e 7 (permanenza dei senatori a vita) e 40, commi 1 (trasferimento delle

nell'immediato, la possibilità di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale le leggi elettorali (tanto della Camera, che del Senato) promulgate nella stessa legislatura in cui è entrata in vigore la legge di revisione costituzionale²⁵.

Dunque, ove la XVII legislatura arrivasse a scadenza naturale, le nuove modalità di elezione dei giudici costituzionali sarebbero applicate a partire dalla primavera del 2018, mentre le eventuali elezioni precedenti a tale scadenza continuerebbero a svolgersi da parte del Parlamento in seduta comune.

Da questo punto di vista, sembra opportuno sottolineare come l'impatto applicativo di questa parte della revisione costituzionale risulti per la massima parte lontano nel tempo e, dunque, può essere riconosciuto al legislatore costituzionale un relativo (e non insignificante) velo di ignoranza circa gli equilibri politici che verranno a comporsi nei prossimi anni. A maggior ragione, specie alla luce del fatto che 4 giudici costituzionali di elezione parlamentare su 5 hanno iniziato il mandato nell'ultimo anno e mezzo²⁶, l'elezione dei loro successori avverrà – salvo “imprevisti” – non prima della legislatura successiva alla prossima. Inoltre, è in astratto possibile che l'ulteriore giudice costituzionale, di elezione assai più risalente (e quindi con mandato più vicino alla scadenza) sia eletto ancora dal Parlamento in seduta comune²⁷.

Qualora, invece, la legislatura terminasse in anticipo, o anche se l'elezione del primo giudice da rinnovare (in scadenza nell'ottobre 2017) dovesse protrarsi oltre il termine della legislature in corso, sarebbe la (sola) Camera della XVIII legislatura, ai sensi dell'art. 39, comma 10, a eleggere il nuovo giudice costituzionale. A seguire, la successione dei rinnovi procederebbe alla luce dei criteri indicati, basati sulla applicazione del nuovo regime al termine della XVII legislatura, nonché sull'alternanza tra Camera e Senato (con priorità temporale a vantaggio della prima).

risorse umane e strumentali del CNEL), 2 (divieto di rimborsi per i gruppi dei Consigli regionali), 3 (ruolo unico dei funzionari parlamentari) e 4 (disposizioni in materia di area vasta e città metropolitane).

²⁵ Su questo punto cruciale sono già diversi i commenti apparsi in dottrina, tra cui si v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 39 s.

²⁶ Si tratta ovviamente dei giudici Sciarra (eletta dal Parlamento in seduta comune il 6 novembre 2014, ha prestato giuramento l'11 novembre 2014, e che dunque giungerà a scadenza di mandato, salvo che intervengano dimissioni o cessazioni per altre cause al momento impreviste, nel novembre 2023) nonché Modugno, Barbera e Prosperetti (eletti contestualmente dal Parlamento in seduta comune il 16 dicembre 2015, hanno prestato giuramento il 21 dicembre 2015; i successori potranno essere eletti nel dicembre 2024).

²⁷ Il mandato più vicino al termine di scadenza è quello dell'avv. Frigo, eletto dal Parlamento in seduta comune il 21 ottobre 2008 e ha prestato giuramento il 23 ottobre 2008.